



ЗАСТЕРЕЖЕННЯ ДО ПРОЄКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ІНТЕРПЕЛЯЦІЮ» ВІД 18.05.2020 р. № 3499

О. О. Даниляк, к. н. держ. упр.,
 головний консультант відділу розвитку політичної системи
 центру суспільних досліджень Національного інституту стратегічних
 досліджень

В аналітичній записці розглядаються новели, які пропонується внести до законодавчого поля України щодо запровадження інституту інтерпеляції, який надає парламенту додаткові інструменти для спостереження, перевірки та оцінки діяльності членів уряду. Аналізуються норми законопроекту «Про інтерпеляцію» у взаємозв'язку з Конституцією України. На основі узагальнення вітчизняної практики в цій сфері виокремлено низку ризиків, що можуть вплинути на впровадження цієї законодавчої ініціативи.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Прийняття проекту Закону України «Про інтерпеляцію» від 18.05.2020 р. № 3499 вважаємо передчасним, оскільки засади відповідальності (звільнення) членів уряду, роботу яких парламент визнав незадовільною внаслідок здійснення інтерпеляції, багато в чому схожі з засадами розгляду питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняття резолюції недовіри, які визначені в статтях 87 та 115 Конституції України. Тому найкращим варіантом законодавчого врегулювання питання інтерпеляції є першочергове закріплення її засад в Конституції України з подальшою деталізацією у відповідному законі «Про інтерпеляцію».

Окрім того, прийняття цього законопроекту в запропонованій редакції може призвести до:

- проведення початкової стадії інтерпеляції в закритому (кулуарному) режимі;
- надання необґрунтованих переваг народним депутатам України та членам Кабінету Міністрів України, що будуть задіяні в процесі ініціювання та

здійснення інтерпеляції;

- ймовірності ініціювання інтерпеляції в інтересах інших країн (у т.ч. і країни-агресора);
- перекладання відповідальності з одного члена уряду на іншого;
- продовження перебування на посадах членів уряду, роботу яких Верховна Рада України визнає незадовільною.

Зважаючи на це, під час подальшої роботи над законопроектом «Про інтерпеляцію» в **парламентських комітетах і фракціях** варто врахувати зазначені нижче застереження.

ОБГРУНТУВАННЯ

I. Пункт 3 частини першої статті 2 законопроекту «Про інтерпеляцію» від 18.05.2020 р. № 3499 (далі – законопроект №3499) встановлює, що *«депутатська вимога про інтерпеляцію – [це] письмова вимога народних депутатів України або комітету Верховної Ради України, яка заявляється на сесії [а не на відкритому пленарному засіданні – примітка авт.] Верховної Ради України...»*. Стаття 7 законопроекту пропонує закріпити положення, відповідно до якого суб'єкти ініціювання (щонайменше сорок п'ять народних депутатів України або профільний комітет) мають право **на сесії** Верховної Ради України **звернутися в письмовій формі** до Голови Верховної Ради України. І лише, *«якщо з об'єктивних причин інтерпеляція не може бути здійснена у встановлений строк, про це повідомляється Головою Верховної Ради України на пленарному засіданні»*.

Крім того, пропонувані цим законопроектом зміни до Регламенту Верховної Ради України (частина восьма статті 232-1) дозволяють, за умови, якщо суб'єктів ініціювання інтерпеляції задовольнить, наприклад, **письмова** відповідь члена Кабінету Міністрів, обмежитись лише оголошенням про закінчення інтерпеляції щодо члена Кабінету Міністрів України на пленарному засіданні парламенту.

Тобто існує вірогідність того, що суспільство й народні депутати України, які не ініціювали інтерпеляцію, дізнаються про її існування лише *«в час, визначений Головою Верховної Ради України»* (частина перша статті 10). А про суть (рішення, дії чи бездіяльність окремих членів Кабінету Міністрів України) конкретної інтерпеляції суспільство дізнається на одному із її завершальних етапів, коли на пленарному засіданні відбудеться розгляд цього питання.

Такий підхід, на нашу думку, не тільки унеможливить завчасну підготовку народних депутатів, які не ініціювали інтерпеляцію, депутатських фракцій та груп, до обговорення інтерпеляції, але й суперечитиме пункту 5 частини першої статті 3 законопроекту №3499, який визначає, що інтерпеляція здійснюється з дотриманням принципу **гласності та відкритості**.

II. Частина перша статті 5 законопроекту № 3499 встановлює, що *«забороняється переслідування народних депутатів України і членів їх сімей за*

підписання депутатської вимоги та за викладення фактів у ній». Таке формулювання, на нашу думку, не повною мірою кореспондується з приписами статті 80 Конституції України, оскільки вона встановлює, що **«народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп»**. Тобто в законопроекті № 3499 може йти мова лише про гарантії діяльності саме народних депутатів України. Але й вони не можуть застосовуватися в разі встановлення фактів образи чи наклепу в інтерпеляції.

III. Контраверсійними є окремі пропозиції зазначені у пункті 1 і 4 частини першої статті 6 законопроекту № 3499, що визначають підстави інтерпеляції. А саме *«підставами для інтерпеляції є рішення, дії чи бездіяльність окремих членів Кабінету Міністрів України у відповідних сферах діяльності, внаслідок яких може бути:*

- порушено права та інтереси України, іноземних держав або інших суб'єктів міжнародного права...;

- не виконано, виконано у неповному обсязі міжнародні договори України, які укладені від імені уряду України чи від імені міністерств, або укладено такі договори з порушенням національних інтересів України».

Такі формулювання можуть, наприклад, призвести до появи інтерпеляції щодо порушення прав та інтересів Російської Федерації в частині «захисту» російськомовного населення чи громадян України, яких змусили отримати паспорти РФ в тимчасово окупованій території Автономної Республіки Крим чи на території окремих районів Донецької та Луганської областей (ОРДЛО). Чи до появи інтерпеляції щодо порушення національних інтересів України при укладенні міжнародного договору, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, який, відповідно до частини першої статті 9 Конституції України, є частиною національного законодавства України.

IV. Законопроект № 3499 визначає, що інтерпеляція здійснюється щодо окремого члена Кабінету Міністрів України (наприклад, статті 7, 9, 10, 11).

Таке формулювання не враховує вітчизняну практику призначення Першого віце-прем'єр-міністра та віце-прем'єр-міністрів за напрямами, що збігаються зі сферами діяльності окремих міністрів. Водночас варто зазначити, що після призначення складу уряду ним приймається постанова про розподіл функціональних повноважень між Прем'єр-міністром України, Першим віце-прем'єр-міністром України, віце-прем'єр-міністрами України та Міністром Кабінету Міністрів України чи про визначення питань, що належать до компетенції віце-прем'єр-міністрів України. У таких постановках встановлюється, що конкретний віце-прем'єр-міністр України в межах своїх функціональних повноважень спрямовує, координує та контролює діяльність конкретних міністрів. Тобто багато рішень чи дій вчиняються міністрами за дорученням чи погодженням

із профільним віце-прем'єр-міністром України. Таким чином ініціаторам інтерпеляції буде важко встановити чиї саме рішення, дії чи бездіяльність спонукають їх до депутатської вимоги.

V. Частина четверта статті 7 законопроекту № 3499 встановлює, що *«до депутатської вимоги можуть додаватися документи і матеріали, що стосуються зазначеного питання, або їх копії, засвідчені належним чином»*. Із зазначеного формулювання не зрозуміло, що ким (народним депутатом чи нотаріусом) мають засвідчуватися копії документів та матеріалів. Із пропонуваного положення також не зрозуміло, яким чином і для чого засвідчувати, наприклад, матеріали журналістських розслідувань, аудіо чи відеозаписи розмов чи переписку членів Уряду, що становлять суспільний інтерес; фотокопії паспортів політиків чи державних службовців, виданих їм іншими державами або таких же матеріалів розміщених анонімно в мережі Інтернет.

VI. Частина перша статті 9 законопроекту № 3499 встановлює підстави для відмови у здійсненні інтерпеляції. Так, Голова Верховної Ради України приймає рішення про відмову інтерпеляції, якщо:

- **протягом останніх трьох місяців** щодо даного члена Кабінету Міністрів України вже здійснювалась інтерпеляція;

- **упродовж року** після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України або **протягом однієї чергової сесії** Верховної Ради України було звільнено одну третину від складу Кабінету Міністрів України внаслідок здійснення інтерпеляцій.

Зазначені підстави, з одного боку, націлені на захист від зловживання інтерпеляціями щодо окремих членів Кабінету Міністрів України. З іншого – члени коаліційного Уряду спільно з 45 депутатами парламентської коаліції (депутатської фракції у Верховній Раді України, до складу якої входить більшість народних депутатів України від її конституційного складу) чи більшістю членів одного профільного комітету можуть ініціювати здійснення формальної інтерпеляції із несуттєвого питання. Внаслідок цього окремим членам Уряду фактично буде надано тривалий імунітет. Це на практиці унеможливить ініціювання інтерпеляції навіть за умов викриття членів Кабінету Міністрів України у вчиненні резонансних дій, які стосуються інших суспільно значимих питань.

VII. Стаття 11 законопроекту пропонує встановити, що за результатами здійснення інтерпеляції Верховна Рада України має право визнати роботу окремого члена Кабінету Міністрів України незадовільною. Як наслідок – «Прем'єр-міністр України **зобов'язаний внести до Верховної Ради України подання про звільнення** цього члена Кабінету Міністрів України (крім Міністра закордонних справ України та Міністра оборони України)». Натомість частина четверта цієї ж статті фактично звільняє главу уряду від такого обов'язку. І в разі невнесення Прем'єр-міністром України такого подання Верховна Рада України вирішує питання про звільнення

члена Кабінету Міністрів України без подання Прем'єр-міністра України.

У цьому аспекті варто зазначити, що такі новації щодо обов'язку подання на звільнення не кореспондуються з Конституцією, оскільки відповідно до пункту 12 частини першої статті 85 Основного Закону України подання Прем'єр-міністра України вимагається лише для призначення членів Уряду.

VIII. Загалом, засади політичної відповідальності (звільнення) членів уряду, роботу яких парламент визнав незадовільною внаслідок здійснення інтерпеляції, багато в чому схожі з засадами розгляду питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняття резолюції недовіри, які визначені у статтях 87 та 115 Конституції України.

При цьому частина третя статті 115 Основного Закону України встановлює, що *«прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України мають наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України»*. Тобто для притягнення до відповідальності (відставки) всього складу уряду, якому парламент висловив недовіру, достатньо одного голосування.

Натомість статтею 11 законопроекту «Про інтерпеляцію» пропонується розвести в часі голосування про незадовільність роботою члена уряду і про його звільнення. Це дасть час на здійснення позапарламентського впливу на позицію депутатів. Таким чином може скластися ситуація, коли парламент за наслідками розгляду інтерпеляції визнає роботу окремого члена Кабінету Міністрів України незадовільною, але після 15-денного терміну, відведеного на внесення подання про звільнення, не зможе ухвалити рішення про його звільнення.

Фактично це може призвести до певної втрати легітимності й підтримки уряду з боку депутатського корпусу й суспільства.

Зважаючи на це, вбачається за доцільне уніфікувати підходи до відповідальності (звільнення) членів уряду з вищезазначеними приписами Конституції. Найкращим варіантом унормування питань інтерпеляції в законодавчому полі є першочергове закріплення її засад у статтях 87 та 115 Конституції України з подальшою деталізацією в законі «Про інтерпеляцію».